ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัย ศึกษากรณีการกระทำความผิดของบุคคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[1]

เสถียร บุญมาลา[2]

การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยครั้งสำคัญ นับแต่มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ.2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่มุ่งสู่การกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

อีกทั้ง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยบุคลากร 2 กลุ่มสำคัญ คือ 1) ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น (Local Political Official) 2) ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Official)[3] ดังนั้น หลักการเรื่องการพัฒนาบุคลากร หรือทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่า เป็นเรื่องที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรนั้น ไม่ควรมองข้าม เนื่องจากการวางรากฐานที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันอย่างมีหลักเกณฑ์ และปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้การดำเนินงานของทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพมากขึ้น หลักการและเหตุผลต่าง ๆ รวมถึงศักยภาพ และประสิทธิภาพที่เกิดขึ้น เป็นส่วนช่วยขับเคลื่อนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาองค์กรที่ยั่งยืนได้

ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีความสามารถในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างกลไกขึ้นมา เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ คือ “วินัย” หมายถึง การควบคุมความประพฤติ

---

[1] บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัย ศึกษากรณีการกระทำความผิดของบุคคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

[2] นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

[3] สุทธิเกียรติ อังกาบูรณะ, “อดีต ปัจจุบัน และข้อเสนอแนะทิศทางสู่อนาคตความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย,” **วารสารไทยคดีศึกษา** 18, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2564): 155-196.

ของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์ และผู้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ดำเนินการทางวินัย คือ ผู้บังคับบัญชา ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้กำหนดไว้[4]

นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัย (Disciplinary Action) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนความผิดทางวินัยก็จะต้องยึดหลักการไม่มีส่วนได้เสีย หลักความเป็นกลาง และหลักการรับฟังความทุกฝ่ายในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการวินัยอย่างร้ายแรง อันมีโทษสถานหนักถึงปลดออก หรือไล่ออกจากราชการกฎหมายจะกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกอย่างน้อยสองคน แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน โดยรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่แล้วจึงเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจบรรจุ เพื่อนำไปพิจารณาโทษหรือมีคำสั่งอื่นใดต่อไป[5]

การที่กฎหมายมิได้ระบุหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงว่า ควรจะแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีคุณสมบัติอย่างใด เพื่อให้ผู้ที่มาเป็นกรรมการสอบสวนมีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนตามกฎหมาย และเข้าใจในลักษณะของการบริหารงานบุคคล รวมไปถึงเข้าใจสภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา

ในปัจจุบัน นอกจากหลักเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนที่กำหนดไว้ในข้อ 18 คงมีเพียงแต่เหตุที่อาจคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ เมื่อปรากฏว่า กรรมการสอบสวนคนใดเป็นผู้มีเหตุแห่งการคัดค้านตามที่ระบุไว้ในข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 จะเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ 1) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (Disciplinary Action is not Serious) 2) การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง (Gross Disciplinary Action)[6]

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาดังกล่าวนั้น เพื่อให้วินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัยให้เหมาะสม กับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติซึ่งไม่สอดคล้องกรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้มีประเด็นปัญหาการวิจัยที่ควรค่าแก่การศึกษาค้นคว้าดังต่อไปนี้

---

[4] สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. ใน **คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สกสต, 2550) หน้า 2.

[5] กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556,ข้อ 18.

[6] กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556,ข้อ 22.

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการตีความหมายตามกฎหมายของคำว่า “การกระทำความผิดร้ายแรงของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมาตรา 92 วรรคหนึ่ง[7] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542

จากมาตราดังกล่าว เห็นว่า กฎหมายไม่มีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ทำให้ส่งผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ถูกผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งทำให้เสียสิทธิต่าง ๆ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการเสียโอกาสความก้าวหน้าเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงาน อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่พอใจคำสั่งลงโทษดังกล่าว จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด และหากไม่พอใจผลการพิจารณาการวินิจฉัยอุทธรณ์ สามารถนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ และผู้ที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง คือ หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และหากศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษอย่างอย่างร้ายแรงดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษไปแล้ว ย่อมสามารถกลับเข้ารับราชการได้ดังเดิมและย่อมได้รับสิทธิต่าง ๆ กลับคืน

จะเห็นได้ว่า การตีความไม่ชัดเจนในการบัญญัติความผิดฐานดังกล่าวนั้น อาจสร้างความยุ่งยากในภายหลังให้กับหน่วยงานได้ ซึ่งหากยังเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดฐานนั้นเอง ก็ไม่สามารถที่จะกำหนดลักษณะพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ต้องรับผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงกรณีกระทำการอื่นใด อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กฎหมายจึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดลักษณะขอบเขตแห่งพฤติการณ์การกระทำว่า มีการกระทำในลักษณะเช่นใด จึงถือว่ามีความชัดเจน อ่านแล้วสามารถเข้าใจได้ทันที เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษโดยไม่มีขอบเขตหรือแนวทางที่ชัดเจน และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็มิได้ระบุเกี่ยวกับบทนิยามความหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย หลักเกณฑ์ในการรักษาวินัยข้อห้ามในการรักษาวินัย หรือลักษณะการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ชัดเจนอย่างเช่นพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ทั้งนี้ หากเป็นเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ถึงแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539[8] กล่าวคือ เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินงานภายในของฝ่ายปกครองเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้มีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำผิดวินัยบังคับบัญชาก็จะมีการสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็น

---

[7] มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542.

[8] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 149/2552.

คำสั่งทางปกครอง ซึ่งปรากฏว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114[9] บัญญัติไว้ความว่าผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.โดย กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27[10] เห็นได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ปลดออก ไล่ออก) หรือไม่ร้ายแรง (ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนลดเงินเดือน)สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ โดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษ สำหรับผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7)และ (8) ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค.ได้ทำนองเดียวกัน รวมถึงกรณีการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) นั้นในการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยยังคงมีคำวินิจฉัยในการรับคำร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณา หรือไม่เป็นสองแนวทาง หรือหากผู้ถูกกล่าวหานำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงไปฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ตรวจสอบคำสั่งดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า ในการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ยังมีช่องว่างทางกฎหมายต่อการตรวจสอบของศาล จึงต้องทำให้การดำเนินการล่าช้า ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อหน่วยงานทางปกครองในการให้บุคคลกรส่วนท้องถิ่นรับโทษจากการกระทำความผิดนั้น

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาเรื่องของความซ้ำซ้อนในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่า เป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติว่า มีมูลความผิดทางวินัยและการพิจารณาความผิด และโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติว่า มีมูลความผิดทางวินัย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542[11] ได้กำหนดนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ และมาตรา 19(3) [12]แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวน และวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังนั้น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามคำนิยามดังกล่าว ทำให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไต่สวน และวินิจฉัยว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่

---

[9] มาตรา 114 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

[10]ข้อ 27 แห่ง กฎ ก.พ.ค.

[11]มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

[12]มาตรา 19(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542.

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่ว่าด้วยวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่า ได้มีบทบัญญัติในลักษณะที่ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยและดำเนินการตามมาตรา 92 ผู้บริหารท้องถิ่นก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายที่ว่าด้วยวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นอีก หรือเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายที่ว่าด้วยวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นก็ไม่ต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติอีก ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายที่ว่าด้วยวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปแล้ว

จะเห็นได้ว่า ในที่สุดโทษมีความแตกต่างกัน และการที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องถูกพิจารณาและได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยในการกระทำเดียวกันถึงสองครั้งนี้ หากพิจารณาในด้านความชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อาจจะกล่าวได้ว่า ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว เพราะเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างฉบับกัน และไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดห้ามดำเนินการทางวินัยในการกระทำเดียวกันสองครั้ง ซึ่งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ใช้อำนาจทางตุลาการของไทยเคยมีคำวินิจฉัยในลักษณะที่ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองสิทธิว่า “ในชั้นสอบสวนผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้” แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดบังคับให้พนักงานสอบสวนต้องแจ้งสิทธิดังกล่าวให้ผู้ต้องหาได้ทราบก่อนทำการสอบสวน การที่พนักงานสอบสวนไม่ระบุแจ้งสิทธินั้นให้จำเลยทราบเสียก่อนที่จะทำการสอบปากคำจำเลยก็ไม่ทำให้การสอบสวนไม่ชอบ

จากการศึกษาค้นคว้าความรับผิดทางวินัย ศึกษากรณีการกระทำความผิดของบุคคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอให้ข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาการตีความหมายตามกฎหมายของคำว่า “การกระทำความผิดร้ายแรงของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จากสภาพปัญหาผู้ศึกษา มีข้อเสนอแนะว่า

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการระบุให้ชัดเจนในกระทำความผิดวินัย ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ควรมีการขยายความหมายเพิ่มเติมว่า เป็นการกระทำลักษณะ อย่างไร ซึ่งควรมีการกำหนดมาตราใหม่เป็น

มาตรา 92/1 บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัยตามมาตรา 92 ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยนั้น คือ ผู้ที่กระทำความผิดตามฐานความผิดที่ได้ระบุในประมวลกฎหมายอาญาเป็นสำคัญ”

อีกทั้ง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการกำหนดบทนิยามความหมายเพิ่มขึ้นมา ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง” หมายความว่า การกระทำผิทางวินัยที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(2) การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(5) ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

โดยถ้าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการระบุเพิ่มเติมดังกล่าวก็ทำให้ง่ายต่อการตีความหมาย และทำให้สามารถใช้กฎหมายที่มีการบังคับขึ้นใช้ได้ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ถึงแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ.2539

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย รัฐควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นแยกเป็นองค์กรต่างหากที่ไม่ได้เกี่ยวกับองค์กรนั้น โดยผู้ศึกษาเห็นว่า จะเป็นการถ่วงดุลอำนาจของบุคคลากรในองค์กรได้ดี ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อตรวจสอบการกระทำผิดทางวินัยโดยเฉพาะ จะทำให้มีระบบการตรวจสอบการกระทำผิดทางวินัยของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเรื่องของความซ้ำซ้อนในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรส่วนท้องถิ่น

ตามที่มาตรา 91 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 91

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการกำหนดบทลงโทษในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยแยกออกมาเป็นหลักการและวิธีการปฏิบัติเพื่อให้พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อพนักงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้กระทำความผิดนั้น ทั้งนี้ เมื่อมีการตรวจการกระทำผิดดังกล่าวแล้วควรมีการส่งให้ศาลพิจารณาคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

เอกสารอ้างอิง

ดารารัตน์ อุปลา. **ปัญหาการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น** [Online], Available URL: http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6324010016/16619141921 55fcb8a6497e34d0248fdf1f40653db_abstract.pdf, 2022 (สิงหาคม, 25)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2). พ.ศ. 2556.

วีรวิท คงศักดิ์, **คุณธรรมกับสังคมไทย,** พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท แว่นแก้ว, 2555), หน้า 26.

สุทธิเกียรติ อังกาบูรณะ, “อดีต ปัจจุบัน และข้อเสนอแนะทิศทางสู่อนาคตความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย,” **วารสารไทยคดีศึกษา** 18, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2564): 155-196.

สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. ใน **คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สกสต, 2550) หน้า 2.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 149/2552